

MANUAL  
**ESCOLA**  
DA COESÃO

# Criatividade e Coesão Territorial

António Covas





# **Criatividade e Coesão Territorial**

ANTÓNIO COVAS



EDIÇÕES SÍLABO

É expressamente proibido reproduzir, no todo ou em parte, sob qualquer forma ou meio gráfico, eletrónico ou mecânico, inclusive fotocópia, este livro. As transgressões serão passíveis das penalizações previstas na legislação em vigor.

Não participe ou encoraje a pirataria eletrónica de materiais protegidos.

O seu apoio aos direitos dos autores será apreciado.

Visite a Sílabo na rede

[www.silabo.pt](http://www.silabo.pt)

**FICHA TÉCNICA:**

Título: Criatividade e Coesão Territorial

Autor: António Covas

© Edições Sílabo, Lda.

Capa: Pedro Mota

1<sup>a</sup> Edição – Lisboa, abril de 2024.

Impressão e acabamentos: ARTIPOL – Artes Tipográficas, Lda.

Depósito Legal: 531541/24

ISBN: 978-989-561-371-7



**EDIÇÕES SÍLABO, Lda.**

Publicamos conhecimento

Editor: Manuel Robalo

R. Cidade de Manchester, 2

1170-100 Lisboa

Tel.: 218130345

e-mail: [silabo@silabo.pt](mailto:silabo@silabo.pt)

[www.silabo.pt](http://www.silabo.pt)

# Índice

Nota prévia .....	9
Textos de abertura .....	11

## 1.ª Parte

---

### A CRIATIVIDADE DOS TERRITÓRIOS

#### Capítulo 1 – A criatividade dos territórios

1. Antropoceno e capitalismo verde, as metamorfoses do capitalismo (I) .....	31
2. Antropoceno e capitalismo verde, a economia ecológica (II) .....	35
3. Antropoceno e capitalismo verde, as múltiplas contradições (III) .....	41
4. Inteligência emocional, curadoria e criatividade territorial (I) .....	47
5. Inteligência emocional, curadoria e criatividade territorial (II) .....	53
6. As hiperligações entre economia criativa e economia produtiva (I) .....	57
7. Criatividade, processo criativo e arquitetura das redes (II) .....	61
8. Criatividade e arquitetura da paisagem e do território (III) .....	67

## **Capítulo 2 – A criatividade territorial e as áreas de baixa densidade**

9. O modelo territorial do século xxi, dos T-Z para os T-R .....	73
10. Territórios em movimento, criatividade e multiterritorialidade (I) .....	79
11. Territórios em movimento, criatividade e multiterritorialidade (II) .....	83
12. Coesão territorial, uma digressão pela baixa densidade .....	89
13. A especialização inteligente de áreas de baixa densidade .....	95
14. Comunidades inteligentes, o método ABCD dos territórios-rede .....	99
15. O triângulo virtuoso da baixa densidade .....	103
16. A ecotopia da 2ª ruralidade, da agricultura para a agrocultura .....	109

## **2.ª Parte**

---

### **GEOECONOMIA EUROPEIA E COESÃO TERRITORIAL**

#### **Capítulo 3 – A coesão territorial e a gestão dos seus efeitos assimétricos**

17. As grandes transições e a gestão dos seus efeitos assimétricos .....	123
18. A geoeconomia europeia e o défice de bens públicos e bens comuns .....	131
19. As novas regras de condicionalidade e o futuro da política de coesão .....	137
20. As grandes transições e os problemas da regulação ambiental .....	143
21. Crises globais, segurança alimentar e agricultura .....	149

22. A política industrial da Europa 2030, reindustrialização ou <i>bluff!</i> .....	153
23. A Europa das cidades e das regiões .....	159
24. O estado da União e o futuro do projeto europeu .....	167

#### **Capítulo 4 – Coesão territorial e sistema de política regional**

25. Acordo de Parceria 2030 e regionalização do continente .....	173
26. Portugal 2030, as duas faces de Janus .....	179
27. Descentralização e regionalização, os princípios de reforma ..	183
28. PRR e PT 2030, que sistema de política regional? .....	187
29. CIM, um ator-rede dedicado aos bens e serviços comuns .....	193
30. CCDR, I.P., o caminho faz-se caminhando .....	197
31. CCDR, I.P. e CIM, a governação colaborativa da política regional .....	201
32. ABD, das TIC aos TIC, a formação de cadeias de valor circulares .....	205
Notas gerais e finais .....	211



## Nota prévia

A criação de uma Escola da Coesão Territorial, uma iniciativa meritória e inovadora da CCDR Alentejo, I.P. / Alentejo 2030, faz apelo e justifica que se preparem alguns textos de apoio aos futuros alunos da Escola. A coesão territorial, de que a CCDR Alentejo, I.P. / Alentejo 2030 é um protagonista relevante no plano regional, necessita de um enquadramento adequado no plano doutrinário, político e técnico, sobretudo no que diz respeito às características da governação multiníveis das administrações europeia, nacional, transfronteiriça, regional, intermunicipal e local. Com este objetivo, coloquei à consideração da CCDR Alentejo, I.P. / Alentejo 2030 um conjunto de textos que, no essencial, se refere a uma série de pequenos ensaios que publiquei na imprensa nacional e regional nos anos de 2022 e 2023. São textos de 4/5 páginas que podem servir como princípio de debate e discussão entre os alunos e ainda para realizar pequenas pesquisas e trabalhos simples de investigação.

Em termos pedagógicos e práticos este *manual da coesão territorial* é, também, uma oportunidade de abrir a porta a muitos oradores convidados que apresentarão e comentarão muitos destes textos e a seguir orientarão alguns dos estudantes nos seus trabalhos finais.

O livro que agora se apresenta é, como disse, uma coletânea de pequenos textos de reflexão organizados em duas partes, *a criatividade dos territórios* (1.<sup>a</sup> Parte) e *geoeconomia europeia e coesão territorial* (2.<sup>a</sup> Parte). Cada uma das partes tem dois capítulos, o primeiro sobre as interações entre natureza e cultura, o segundo sobre a criatividade territorial nas áreas de baixa densidade, o terceiro sobre a coesão territorial e a gestão dos efeitos externos, o quarto sobre a coesão e o sistema de política regional. Os conceitos-chave de organização das matérias são, como se percebe, a criatividade territorial e a coesão territorial, vistos de diferentes ângulos e perspetivas. Numa Escola da Coesão e numa região de baixa densidade esta escolha não surpreende. Espero bem que

eles sirvam para alargar o campo de visão dos alunos da futura escola da coesão.

Finalmente, dadas as circunstâncias em que os textos foram publicados, alguns deles muito datados e outros reciclados, os leitores mais atentos encontrarão algumas repetições e sobreposições. Desde já as minhas desculpas e boas leituras.

# Textos de abertura

## I. Comissão Diretiva do Programa Regional Alentejo 2030

### 1. O futuro da política de coesão

Portugal abriu o caminho sobre o futuro da política comunitária de coesão já lá vão 17 anos, aquando do exercício da Presidência do Conselho da União Europeia.

Em primeiro lugar, a coesão económica, social e territorial é um valor fundamental e um valor político da UE.

Em segundo lugar, a política de coesão é a política de desenvolvimento para os territórios.

Por outro lado, no plano político é a melhor expressão do valor constitucional da solidariedade e não existe outra política que confirme maior visibilidade à UE junto dos cidadãos, das empresas e de todo o sistema académico.

Importa, no entanto, corrigir algumas questões no futuro.

A separação de elegibilidades entre, por exemplo, FEADER e FEDER é apenas artificial e arbitrária. Cada vez mais a economia dos espaços de baixa densidade na Europa é menos agrícola, pelo que a dinamização da atividade económica nos mesmos carece de uma visão integrada e multisectorial que apenas existe na política de desenvolvimento regional.

A gestão independente do desenvolvimento rural e urbano mina a eficácia de uma política de desenvolvimento verdadeiramente estrutural.

O sistema de monitorização da política de coesão pode e deve ser melhorado. Pode e deve ser mais robusto, mais focado em matérias estratégicas e mais coerente a nível pan-europeu. Para lá chegar é preciso

vontade política e investimento intelectual em metodologias de avaliação de impactos.

O reconhecimento da escala NUT II tem de ser acompanhado de outro reconhecimento, que é o de que raramente os processos de desenvolvimento económico se confinam às fronteiras administrativas.

Na verdade, dentro de uma Região NUT II podem subsistir espaços com níveis de desenvolvimento muito diferentes, ou espaços com níveis de desenvolvimento diferentes em espaços cujas dinâmicas de desenvolvimento assentam em combinações de recursos substancialmente distintos. É preciso haver flexibilidade na aplicação das regras de elegibilidade territorial.

Pode ainda ser interessante estimular a criação de mais fundos de engenharia financeira ou instrumentos de política que utilizem recursos comunitários de vários programas operacionais. Será também desejável o encorajamento de intervenções territoriais integradas que cruzem mais do que um objetivo de políticas de coesão.

A cooperação territorial europeia é o terceiro objetivo das políticas de coesão.

É desejável que haja maior especialização e focalização a cada uma das vertentes, ao mesmo tempo que melhora a complementaridade entre este objetivo e os objetivos Convergência e Competitividade e Emprego Regionais.

Consideramos que no caso particular do Alentejo é fundamental que continue a investir-se cada vez mais na Política de Coesão. Embora esta exista há vários anos, a nossa Região continua a ter, dentro dela própria, fortes assimetrias no seu desenvolvimento integrado, com áreas com níveis de desenvolvimento que necessitam de um olhar e políticas específicas. Por outro lado, não poderíamos deixar de afirmar uma lacuna das políticas de coesão, a comunicação das mesmas junto das populações, e aí torna-se necessário começar pelos Mais Jovens e daí a imprevisível e importante iniciativa que vai ser a Escola da Coesão.

*António Ceia da Silva*

Presidente do Conselho Diretivo da CCDR Alentejo, I.P.  
e da Comissão Diretiva do Alentejo 2030

## 2. A Escola de Coesão

Escola – Instituição onde se ensina e aprende diversas matérias.

Coesão – Ligação forte entre vários elementos de um conjunto.

(Significados retirados do dicionário Escolar – 3º Ciclo)

A partir daqui muito haveria a dizer sobre o nosso projeto Escola de Coesão, a sua importância e os seus impactos ao nível social, económico e territorial.

Mas, atendendo ao facto de estarmos no ano em que comemoramos e 50 Anos do 25 de Abril (...esse dia inicial, inteiro e limpo.../Sophia de Mello e Breyner) e ao, digamos, público-alvo, resolvi ter uma abordagem diferente.

Desde logo, realçar a LIBERDADE há 50 anos conquistada. E lembrar, em tempos conturbados, e onde por exemplo, salientamos a importância desse recurso essencial à vida chamado ÁGUA, que não há bem maior a preservar e defender que a LIBERDADE.

Paulo de Carvalho, cuja canção «E depois do adeus», foi o primeiro sinal para as operações militares de abril de 74 canta em «Os Meninos de Huambo»:

Os meninos à volta da fogueira  
Vão aprender coisas de sonho e verdade  
Vão aprender como se ganha uma bandeira  
Vão saber o que custou a liberdade

Com o avançar da idade, cada vez temos mais memórias, mas nunca podemos deixar de lutar por um futuro melhor para aqueles que o tomam como seu.

Por isso, permitam-me, todos vós com quem a Escola de Coesão conta, umas palavras que serão as minhas últimas escritas oficiais e públicas: não deixem de sonhar, lutem com todas as vossas forças pelos vossos sonhos e pelos valores humanistas que, como Europeus, transportamos.

Sim, porque:

Eles não sabem, nem sonham  
Que o sonho comanda a vida  
E que sempre que o Homem sonha  
O mundo pula e avança

Como bola colorida  
Entre as mãos de uma Criança.

(*Pedra Filosofal*, António Gedeão)

Filipe Palma

Vogal da Comissão Diretiva do Alentejo 2030

### 3. Política de coesão, um cubo de Rubik

O cubo de Rubik, o popular brinquedo tridimensional, foi lançado no mesmo ano da nossa revolução de abril de 1974, fazendo agora 50 anos. Esta invulgar correspondência acontece porque não encontrei melhor analogia para ilustrar a Política de Coesão do que um cubo de Rubik, em que as suas várias combinações conduzem a permanentes desafios, com a necessidade de muita competência e sobretudo a um elevado sentido de complementariedade.

A Escola da Coesão pretende ser um espaço de conhecimento e aprendizagem sobre a Política de Coesão, os seus Fundos, a sua aplicação e, de forma transversal, um projeto de capacitação de atores na região do Alentejo. O seu lançamento aconteceu no Dia da Europa (2023) e lançou as bases para um projeto que se divide em 4 eixos:

1. ASOC – At School on Open Cohesion;
2. Embaixadores da Coesão Jovem Coesão Alentejo+;
3. Ciclo de Conferências LIGAR+ Erasmus e Política de Coesão;
4. Summer School – Escola de Verão Políticas Públicas 2030.

Este manual pretende fornecer um suporte de reflexão adicional aos vários momentos de participação e de sensibilização em torno dos objetivos da política de coesão. Aproveita, a este título, uma série de artigos qualificados do Professor António Covas. Este manual não é o princípio, nem o fim da Escola da Coesão; mas sim uma ferramenta através da qual os vários públicos deste projeto podem recolher mais informação e conhecimento.

No sentido de aprofundar mais o tema, proponho que façamos uma viagem breve a um fluxograma que desenvolvi com as principais etapas da política de coesão (2021-2027):

- Quadro Financeiro Plurianual: primeira fase em que são estabelecidos os objetivos estratégicos, as prioridades temáticas e as alo-

cações financeiras para cada período de programação, com duração plurianual (7 anos). O quadro financeiro plurianual para 2021-2027, aprovado pelo Parlamento e adotado pelo Conselho em 17 de dezembro de 2020, prevê um orçamento de 1 074 milhares de milhões de euros, com 330 mil milhões de euros para a Política de Coesão.

- Negociação dos acordos de parceria: Após a estabilização do quadro financeiro há lugar à definição comum dos vários programas, com a determinação dos objetivos políticos do ciclo de programação através do Regulamento das disposições comuns (24 de junho de 2021): os Estados-Membros negociam os acordos de parceria com a Comissão Europeia. Esses acordos estabelecem as prioridades e as condições de implementação da política de coesão em cada país, bem como os recursos financeiros alocados. No caso de Portugal, o Estado-membro utilizado de referência para o texto, o acordo de parceria no valor de 23 mil milhões de euros foi assinado em 14 de julho de 2022.
- Elaboração dos Programas: Com base na programação definida no Acordo de Parceria, os Estados-Membros elaboram os programas temáticos e regionais, que detalham as estratégias e ações a serem implementadas para alcançar os objetivos por objetivos estratégicos. Esses programas incluem informações sobre os eixos prioritários, as formas de financiamento e os indicadores de projetos. É neste momento que os Programas estão em consulta pública, o que no caso do Programa do Alentejo aconteceu em 8 de setembro de 2022.
- Aprovação dos Programas: Após a negociação dos resultados da consulta pública, os programas são submetidos à aprovação da Comissão Europeia. Essa etapa envolve uma análise detalhada dos programas, verificando se estão em conformidade com as diretrizes e regulamentos da política de coesão. O Programa Regional do Alentejo (Alentejo 2030) foi aprovado no dia 15 de dezembro de 2022 com uma dotação global de 1104 milhões de euros.
- Modelo de governação e regulamentação nacional: Uma vez aprovados, os programas são implementados pelos Estados-membros, que estabelecem o modelo de governação e a regulamentação nacional necessários para a execução dos projetos financiados

pelos fundos da política de coesão. Em Portugal, o Modelo de Governação foi publicado a 25 de janeiro de 2023 e a Regulamentação geral do Portugal 2030 a 22 de março de 2023.

- Comités de acompanhamento e definição dos critérios de seleção: Durante a implementação dos programas, são realizadas reuniões dos comités de acompanhamento, que envolvem representantes dos Estados-Membros e da Comissão Europeia. Neste órgão, são discutidos e definidos os critérios de seleção dos projetos a serem financiados, bem como os procedimentos e prazos para a abertura dos avisos de concurso. O primeiro Comité de Acompanhamento do Alentejo 2030 aconteceu no dia 24 de março de 2023, tendo sido tomadas as primeiras decisões referentes ao ciclo de programação 2021-2027.
- Abertura dos avisos: Por fim, são abertos os avisos de seleção de projetos, nos quais os potenciais beneficiários podem submeter as suas propostas para obtenção de financiamento. Os primeiros avisos do Programa Regional do Alentejo 2030 foram lançados no dia 31 de março de 2023.

No que respeita aos impactos da Política de Coesão é importante destacar a transversalidade dos impactos gerados. A «Avaliação do Impacto Macroeconómico do Portugal 2020» estima um efeito multiplicador de 3 para esses fundos, ou seja, cada euro de despesa acrescenta três euros ao PIB. Isso é ainda mais relevante quando consideramos determinadas áreas de investimento e a sua implementação em regiões menos desenvolvidas, como os Açores e o Alentejo.

Os impactos da política de coesão podem ser categorizados em três domínios principais: social, económico e territorial. No entanto, no atual ciclo de programação (2021-2027), a política de coesão está orientada para um impacto decisivo na sustentabilidade. A alavancada deste processo consiste em antecipar o desenvolvimento, considerando o impacto climático como um fator crucial para o desenvolvimento e a competitividade dos Estados-membros. Em termos práticos, cada território deve posicionar-se na aplicação dos fundos da política de coesão de forma a maximizar os índices de sustentabilidade e neutralidade carbónica. Portanto, a monitorização do impacto refletirá, para cada euro investido, a redução em toneladas de carbono.

**António Manuel Alhinho Covas.** Doutor em Assuntos Europeus pela Universidade de Bruxelas, (1987) e professor catedrático da Universidade do Algarve desde 2000 (atualmente aposentado). Entre 1990 e 1995 pró-reitor e vice-reitor da Universidade de Évora e, entre 1995 e 1999, assessor ministerial. Tem 37 livros publicados na área dos estudos europeus e na área dos estudos rurais e territoriais, para além de inúmeros artigos em revistas e imprensa nacional. Foi Conselheiro Nacional de Educação, vogal do Programa Operacional do Algarve entre 2008-2014 e membro de vários centros de investigação. Atualmente é, ainda, membro do Conselho Deontológico da Ordem dos Economistas. Hoje, a sua investigação incide sobre três áreas interdependentes: os assuntos europeus e a governação multiníveis, a transição para a segunda ruralidade e a coesão territorial, a transição digital, a inteligência coletiva e a arte da smartificação dos territórios.

A criação de uma Escola da Coesão Territorial, uma iniciativa inovadora da CCDR Alentejo, I.P. / Alentejo 2030, justifica, só por si, que se preparem alguns textos de apoio aos futuros alunos da Escola. Estamos a meio caminho do período de aplicação e execução de fundos europeus e temos à nossa frente o projeto emblemático de Évora Capital Europeia da Cultura 2027 para realizar. Esta é, portanto, a altura certa para juntar criatividade e coesão territorial. O livro que agora se apresenta aborda, na primeira parte, a criatividade dos territórios, e na segunda, a geoeconomia europeia e a coesão territorial. Os conceitos-chave de organização dos textos são, como se percebe, a criatividade territorial e a coesão territorial, vistos de diferentes ângulos e perspetivas. Numa Escola da Coesão e numa região de baixa densidade esta escolha não surpreende. Espero bem que os textos escolhidos sirvam para alargar o campo de visão dos alunos da futura escola da coesão.

MANUAL

# ESCOLA DA COESÃO

Criatividade e  
Coesão Territorial



Cofinanciado pela  
União Europeia